Il peso del nuovo codice degli appalti

Intervista a **Adelio Brillo** - direttore area servizi alla persona ASC Consorzio Desio-Brianza

Il nuovo codice degli appalti ha ormai compiuto un anno. Quale impatto ha avuto e quali cambiamenti ha comportato per le pubbliche amministrazioni che si occupano di welfare sociale? Il punto di vista di una Azienda speciale esplicita alcune delle fatiche incontrate sin qui e le ricadute sul lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

a cura di Valentina Ghetti - mercoledì, giugno 28, 2017

http://www.lombardiasociale.it/2017/06/28/il-peso-del-nuovo-codice-degli-appalti/

Il D.lgs 50/2016 ha introdotto il nuovo codice degli appalti. Dalla sua concreta esperienza, quali sono gli elementi di maggior novità per i servizi sociali e i cambiamenti più significativi per gli enti pubblici?

Ho iniziato a lavorare su questi temi dal 2006, all'epoca dell'entrata in vigore del D.Lgs. 163/2006 che ha avuto il "pregio" di disciplinare in forma organica la materia appalti – sotto la spinta europea – poi continuata con il dpr 207/2010, con il tentativo di effettuare un riordino e garantire maggior omogeneità su un fronte nel quale la normativa era molto frammentata.

Da allora sono passati dieci anni, un'ulteriore sistematizzazione certo era nell'aria, forse però l'attesa era di una direzione diversa, più orientata ad una maggior semplificazione. Invece direi che tra i principali cambiamenti che stanno attraversando le amministrazioni pubbliche che si occupano di servizi sociali vi è certamente un incremento dell'appesantimento burocratico amministrativo derivante dall'**equiparazione di questo settore agli altri affidamenti**. La precedente norma (D.lgs 163/2006) conteneva infatti l'allegato IIB che concedeva una particolare deroga e una serie di "semplificazioni" per i servizi come quelli sociali, e nel concreto, alleggerivano alcuni aspetti amministrativi. Con il "nuovo codice"", il D.Lgs. 50/2016, quest'aspetto viene superato e, che si tratti di lavori pubblici o di servizi sociali, si prevedono le medesime procedure.

Un secondo aspetto è l'introduzione dell'obbligatorietà per i Comuni non capoluogo di avvalersi **delle centrali uniche di committenza (CUC)**, riguardanti le procedure ordinarie, obbligatorie per importi superiori alla soglia europea per beni e servizi (per i servizi sociali è pari a 750.000,00 €) , e per importi

superiori a 1.000.000,00 euro per i lavori. Questa opzione, sta di fatto generando una netta separazione tra chi pensa il servizio, ovvero chi di fatto elabora un progetto, e l'organizzazione (diversa) che dovrà valutare i potenziali gestori e acquistare il servizio. Nel preservare una corretta impostazione che garantisca trasparenza, si sta nei fatti però esautorando l'amministrazione pubblica (Comuni) dal mantenere un ruolo circa la scelta e la selezione dei servizi.

Inoltre, con l'obiettivo di una riduzione significativa delle Stazioni Appaltanti , dalle attuali 34 mila (forse anche sottostimate) a 200 CUC - attribuendo loro una dimensione sovralocale - la norma non ha però chiarito quale visione ci fosse circa i soggetti a cui dovesse essere affidato questo ruolo, con la conseguenza che oggi la situazione è molto eterogenea (CUC alle Province, ma anche a raggruppamenti di 2-3 comuni – Unione di Comuni…).

Un ulteriore aspetto riguarda gli adempimenti per garantire la **pubblicizzazione degli atti**, su cui il nuovo codice non ha affatto semplificato. Per questa parte della procedura si è tornati ad esempio ad un aggravio di costi reintroducendo anche la pubblicazione degli avvisi dei bandi di gara anche sui quotidiani.

Lei è ha un ruolo di Responsabile all'interno di una Azienda speciale consortile, ente strumentale dei comuni. Come hanno impattato le regole del nuovo codice sulla vostra organizzazione e nel suo lavoro?

La cosa più faticosa è la grande incertezza nella quale ci troviamo ad operare oggi. Un'incertezza che non è data solo dal repentino susseguirsi di cambiamenti del quadro normativo e del tempo necessario ad apprendere il nuovo sistema di regole, ma deriva dalla norma stessa. **Ad un anno dall'entrata in vigore del d.lgs 50/2016, è già stato introdotto un decreto correttivo che è intervenuto su quasi la metà degli articoli, senza contare i numerosi vari avvisi di rettifica emanati nel corso di questa prima fase attuativa** (es. semplici variazioni di punteggiatura che hanno però cambiato radicalmente l'interpretazione degli articoli. E quanto accaduto ad esempio al comma 14, dell'art. 32 del D.Lgs. 50/2016).

Inoltre l'incertezza non viene mitigata dall'offerta di supporti che aiutino a fare chiarezza sulle modalità corrette di agire. Erano stati annunciati "bandi tipo" che fornissero esemplificazioni utili che tuttavia, per il nostro settore, non sono ancora disponibili.

Proprio per questa grande incertezza come Azienda, insieme ai Comuni soci, abbiamo chiesto il supporto della consulenza giuridica di un avvocato amministrativista che ci sostiene nel tenere sotto controllo queste variazioni.

Come dicevo poc'anzi poi, nel lavoro quotidiano sono **aumentati a dismisura gli adempimenti a cui rispondere, con il conseguente aggravio di tempo dedicato**. Per dare un'idea molto concreta, personalmente sono arrivato ad avere quasi una intera pagina di password di accesso ai vari sistemi di

controllo (Antimafia, Trasparenza e anticorruzione, Ministero infrastrutture, Anac, Osservatorio regionale…). Senza contare poi che i sistemi informatici sono spesso insufficienti a sostenere il flusso delle informazioni e quando ci si entra dento, capita frequentemente di far fatica ad operare, per sovraccarico del sistema.

Vedo infine un altro aspetto, che rischia di ricadere pesantemente sul modo di lavorare nelle amministrazioni pubbliche. Spesso, anche in conseguenza dell'incertezza nominata, **prevale la paura di compiere errori formali e dunque l'attenzione è catalizzata dagli aspetti formali e procedurali, rischiando di lasciare in secondo piano il presidio del contenuto del servizio e la sua qualità**.

Ma siamo sicuri che l'investimento sull'aspetto procedurale sia la leva per garantire la qualità del servizio? Ho il timore che continuando su questa strada si stia rischiando un cortocircuito…

Dal suo punto di vista quali aspetti critici si pongono per soggetti come le Aziende, nate anche per semplificare le procedure di gestione dei servizi e delle prestazioni per conto dei comuni?

Come Aziende siamo a tutti gli effetti enti pubblici e dunque da sempre rispettiamo le norme riferite alle P.A. in materia di appalti. In particolare, come Codebri, siamo nati come Consorzio di Comuni nel lontano 1982, pertanto abbiamo nel nostro DNA la natura della "pubblica amministrazione" nella sua accezione migliore. **Certamente l'aggravio amministrativo nominato in precedenza, rappresenta un elemento contrario alle aspettative** dei comuni soci, ma soprattutto un aumento di costi in termini di risorse umane ed economiche. Rimangono validi tutte gli elementi critici già nominati.

Vede qualche prospettiva interessante all'orizzonte?

Sarebbe certamente interessante se si specializzassero delle équipe sul tema degli affidamenti, a livello distrettuale. Questa potrebbe essere la dimensione giusta per non perdere la necessaria connessione con il livello programmatorio, e dunque mantenendo vivo quel legame - assolutamente da non perdere - con i contenuti dei servizi. Temo che andando oltre il distretto, la dimensione provinciale (o qualunque altra dimensione superiore) sia troppo distante dalla realtà e il cortocircuito di cui parlavo prima sia un rischio molto facile.

Credo che se lavorassimo per specializzare delle équipe a livello d'ambito, prendendo il meglio delle competenze che sul territorio già ci sono, nel tempo potremmo superare alcune delle criticità nominate.

Se poi la norma arriva a chiarificazioni definitive, e alcuni meccanismi e dispositivi “informatici” entreranno a regime, forse si riuscirà a superare questa fase decisamente faticosa

---

PDF generated by Kalin's PDF Creation Station